



Innkaup og samningsstjórnun



Reykjavíkurborg
Inni endurskoðun og ráðgjafi

Júní 2022
Fagsvið innri endurskoðunar

|

IE20110004

EFNISYFIRLIT

1.	Inngangur	1
1.1	Fagsvið innri endurskoðunar.....	1
1.2	Tílefni og verkferli úttektar.....	1
1.3	Markmið og afmörkun.....	1
2.	Álit Innri endurskoðunar og ráðgjafar	2
3.	Ábendingar, tillögur og viðbrögð ábyrgðaraðila	3
3.1	Listi yfir ábendingar og tillögur IER og viðbrögð stjórnenda	3
4	Innkaup Reykjavíkurborgar	5
4.1	Lög og reglur um innkaup	5
4.2	Innkaup 2019 og 2020	5
4.3	Vöru- og þjónustukaup 2019 og 2020.....	5
4.4	Verkkaup 2019 og 2020	6
5	Innkaupastefna og innkaupareglur	7
5.1	Innkaupastefna Reykjavíkurborgar	7
5.2	Innkaupareglur Reykjavíkurborgar	7
6	Stjórnskipulag og eftirlitsumhverfi	10
6.1	Innkaupa- og framkvæmdaráð	10
6.2	Miðlæg svið og fagsvið.....	11
6.3	Innkaupaskrifstofa.....	13
6.4	Ábendingar og tillögur.....	15
7	Greining samninga	16
7.1	Aðferðafræði og viðmið	16
7.2	Samantekt greiningar	18
7.3	Ábendingar og tillögur	20
8	Viðauki	21
8.1	Áhættuflokkun ábendinga IER.....	21
8.2	Viðmælendalisti	21
8.3	Skammstafanir	21

1. INNGANGUR

1.1 FAGSVIÐ INNRI ENDURSKOÐUNAR

Fagsvið innri endurskoðunar er starfseining innan Innri endurskoðunar og ráðgjafar (IER) sem annast innri endurskoðun og veitir þannig óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta rekstur Reykjavíkurborgar. IER heyrir undir borgarráð Reykjavíkur en innri endurskoðandi nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnslu borgarinnar. Fagsviðið starfar á grundvelli faglegrar umgjarðar um innri endurskoðun sem Alþjóðasamtök innri endurskoðenda gefur út. Umgjörðin samanstendur m.a. af siðareglum, alþjóðlegum stöðlum um innri endurskoðun og skilgreiningu á innri endurskoðun. Í samræmi við staðlana ber starfsfólki innri endurskoðunar að gæta hlutleysis í störfum sínum og starfa óháð þeim rekstrareiningum sem hún endurskoðar.

1.2 TILFNI OG VERKFERLI ÚTTEKTAR

Opinberir aðilar fara með fjármuni almennings og eru hagkvæm innkaup ein af meginforsendum fyrir góðri nýtingu á skattfé. Innkaup eru mikilvæg í rekstri hins opinbera og gegna stóru hlutverki í mótun rekstrarumhverfis fyrirtækja á almennum markaði. Árlega ver Reykjavíkurborg rúmlega 40 ma.kr. til kaupa á vörum, þjónustu og verklegum framkvæmdum. IER metur fjárhagslega áhættu, misferlis- og orðsporsáhættu innkaupa og samningagerðar í hlutfalli við það umfang.

Úttektin hófst með fundi með sviðsstjóra fjármála- og áhættustýringar og skrifstofustjóra innkaupa-skrifstofu þann 24.02.2021 þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða úttekt á innkaupum Reykjavíkurborgar. Á fundinum var farið yfir drög að verkáætlun fyrir úttektina og afmörkun hennar rædd. Skýrsludrög voru send sviðsstjóra fjármála- og áhættustýringar til umsagnar þann 18.02.2022 og hefur hér verið tekið tillit til þeirra athugasemda sem bárust. Skilafundur var haldinn með sviðsstjóra og skrifstofustjóra innkaupa-skrifstofu þann 16.5.2022. Niðurstöður voru kynntar í endurskoðunarnefnd þann 1.6.2022 og í innkaupa- og framkvæmdaráði þann 23.6.2022. Lokaskýrsla var send stjórnendum auk þess sem ábendingum er beint til ábyrgðaraðila. Lokaskýrsla var síðan birt á heimasíðu IER.

1.3 MARKMIÐ OG AFMÖRKUN

Úttektin var upphaflega sett fram í endurskoðunaráætlun 2020 en var frestað til ársins 2021. Verkefnið fellur undir fjármála- og áhættustýringarsvið (FAS) en gengur einnig þvert á fagsvið Reykjavíkurborgar (A hluta). Markmið úttektar er að kanna fylgni við lög um opinber innkaup nr. 120/2016, samþykktir innkaupa- og framkvæmdaráðs, innkaupastefnu og reglur Reykjavíkurborgar sem taka til undirbúnings innkaupa á vörum, þjónustu og verklegum framkvæmdum og samningsstjórnun. Undirbúningur innkaupa hjá einingum hefst á því að stjórnendur skilgreina innkaupaþarfir fyrir rekstur sinna starfseininga og ferli lýkur þegar samningur kemst á og viðskipti hefjast. Samningsstjórnun er verklag sem stuðlar að því að aðilar standi við skyldur sínar og eykur líkur á að markmið með samningi náist.

Afmörkun úttektar er tvíþætt; í fyrsta lagi er könnuð fylgni við samþykktir innkaupa- og framkvæmdaráðs og verklagsreglur Reykjavíkurborgar um innkaup og samningsstjórnun. Í öðru lagi var tekið úrtak vöru-, þjónustu- og verksamninga á árunum 2019-2020 og könnuð fylgni við lög og reglur um undirbúning innkaupa, samningagerð, eftirlit með ákvæðum samnings, skjölun gagna, kostnaðareftirlit og skila- eða lokamat verks. Í úrtaksprófuninni er lögð áhersla á að ná heildaryfirsýn yfir innkaup og samningsstjórnun en ekki á ítarlegar frávikagreiningar eða úrlausnir kærumála.

2. ÁLIT INNRI ENDURSKOÐUNAR OG RÁÐGJAFAR

Innkaupastefna Reykjavíkurborgar er frá árinu 2011 en unnið er að því að móta nýja heildstæða stefnu. Mikilvægt er að hún sé í samræmi við hlutverk, umboð og ábyrgð aðila og styðji við aðrar stefnur borgarinnar. Innkaupareglur Reykjavíkurborgar eru frá 2019 en í umsagnarferli á skýrslunni var samþykkt af borgarráði endurskoðun á þeim reglum í samræmi við nýlegar breytingar á lagaumhverfinu og stjórnkerfi Reykjavíkurborgar. Reglurnar þurfa að vera í samræmi við innkaupastefnu og samþykktir innkaupa- og framkvæmdaráðs. Einnig þarf að skoða hvort viðmiðunarfjárhæðir innkaupa í reglunum, sem eru lægri en í lögum um opinber innkaup, stuðli að óhagkvæmni í innkaupum fyrir borgina.

Á hverju ári eru teknar saman fjölmargar skýrslur um innkaup af fagsviðum og innkaupaskrifstofu m.a. fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð. Þrátt fyrir það hafa sviðin ekki nægilega yfirsýn yfir eigin innkaup og erfitt er hafa yfirsýn yfir innkaup Reykjavíkurborgar vegna þess að ekki eru skráðar nægilegar upplýsingar í fjárhagskerfið Agresso til að hægt sé að taka út fjárhagslegt umfang innkaupa eftir innkaupaflokkum, innkaupaferlum og samningum. Leggja þarf áherslu á að samræma og bæta skráningar í kerfum og tengja saman innkaupaupplýsingar við fjárhagsupplýsingar svo hægt sé að viðhafa skilvirkt eftirlit með innkaupum Reykjavíkurborgar.

Innkaupastjóri Reykjavíkurborgar vinnur nú að innleiðingu upplýsingakerfis sem halda á utan um öll innkaup á vörum. IER telur mikilvægt að halda áfram að finna leiðir til að auka hagkvæmni í innkaupum og ná heildaryfirsýn yfir innkaup borgarinnar.

Við úrtaksskoðun á vöru-, verk- og þjónustusamningum kom í ljós að fylgni við lög og verklagsreglur um undirbúning innkaupa var fullnægjandi. Innkaupaskrifstofa er fagsviðum til ráðgjafar í undirbúningsferlinu og sér um að gera fjárhagsskoðun á viðsemjendum. Skjölun og aðgengi að samningum og samningsgögnum er fullnægjandi hjá innkaupaskrifstofu en henni er ábótavant hjá nokkrum fagsviðum. Greining sýnir að helstu vankantar í innkaupaferlinu koma fram eftir að undirbúningi og samningsgerð lýkur og samningur er kominn á. Þá virðist vera að greiðslur geti farið fram yfir fjárheimildir þó að samþykktarferlið í Agresso sé fullnægjandi og því er mikilvægt að samningar eigi sér eiganda sem fylgist með framgangi samnings og reikningum sem berast ásamt fjármálastjóra viðkomandi sviðs.

Það er mat IER að mikilvægt sé að settar verði verklagsreglur um samningsstjórnun sem gilda fyrir innkaupaferlið, þ.e. frá að samningur er kominn á til loka samnings. Í þeim þarf að ramma betur inn hlutverkaskiptingu milli innkaupaskrifstofu og fagsviða hvað varðar eftirlit með efndum samninga, innkaupum skv. rammamarkmiðum og skýrslugjöf til innkaupa- og framkvæmdaráðs. IER hefur áður sett fram ábendingu um að ekki séu til verklagsreglur um samningsstjórnun og er hún hér með ítrekuð.

Við skoðun á fundargerðum og skýrslum teknum fyrir á fundum innkaupa- og framkvæmdaráðs kom í ljós að ráðið er ekki að taka fyrir allar þær skýrslur sem því ber að gera samkvæmt innkaupareglum og samþykktum sínum. Það er mat IER að þær skýrslur sem fara fyrir ráðið gefi ekki góða heildarmynd af innkaupamálum borgarinnar þar sem hvert svið skilar inn hálfgerðum færslulista yfir öll innkaup á ákveðnu tímabili sem ekki er sett í samhengi við áætlanir eða markmið. Þá hefur innkaupa- og framkvæmdaráð og USK ekki enn sett sér reglur um framsetningu skilamata, sbr. 5. mgr. 2. gr. í samþykktum ráðsins, og eru slíkar skýrslur ekki teknar fyrir í öllum tilfellum. Þar af leiðandi fær ráðið ekki upplýsingar um hvernig verkefni enda miðað við upphaflegar áætlanir.

3. ÁBENDINGAR, TILLÖGUR OG VIÐBRÖGÐ ÁBYRGÐARÁÐILA

3.1 LISTI YFIR ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR IER OG VIÐBRÖGÐ STJÓRNENDA

Nr.	Ábending	Ábyrgðar-aðili	Tímasett aðgerðar-áætlun stjórnenda	Áhættu-flokkun IER
1.	Nýjar innkaupareglur þurfa að vera í samræmi við endurskoðaða innkaupastefnu og samþykkt innkaupa- og framkvæmdaráðs, m.a. varðandi skýrslugjöf.	Innkaupa- og framkvæmdaráð (IFR)	IFR mun leggja áherslu á samræmis milli innkaupastefnu og samþykkt ráðsins. Vor 2023.	Lítill áhætta
2.	Taka þarf upp miðlægt innkaupakerfi eða finna viðeigandi lausn í þeim kerfum sem nú eru í notkun eða verið er að innleiða. Tengja þarf upplýsingar um innkaup við fjárhagsupplýsingar í Agresso til þess að mögulegt sé að viðhafa viðunandi eftirlit með innkaupum.	Sviðsstjóri FAS	Aðgerðaáætlun verið útfærð í tengslum við vinnu við innkaupastefna. Vor 2023.	Nokkur áhætta
3.	Innkaupaskrifstofa þarf að leggja árlega fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð eftirlitsáætlun sína og mánaðarlega upplýsingar um eftirlit sitt með innkaupamálum borgarinnar, sbr. 8. mgr. 7. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar, m.a. með eftirlit með rammamningum.	Skrifstofustjóri innkaupa-skrifstofu	Úfærð verði starfsáætlun fyrir IFR með tímasettri eftirlitsáætlun. Haust 2022.	Lítill áhætta
4.	Innkaupa- og framkvæmdaráð þarf að setja stjórnendum reglur um framsetningu skilamata, sbr. 5. mgr. 2. gr. í samþykktum ráðsins.	Innkaupa- og framkvæmdaráð og skrifstofustjóri framkv. og viðhalds hjá USK	Reglur um skilamöt verða útfærðar sbr. drög sem þegar hafa verið kynnt IFR. Lagðar fram haustið 2022. Innleiðing þeirra fari fram árið 2023.	Nokkur áhætta
5.	Innkaupa- og framkvæmdaráð þarf að taka fyrir ársfjórðungslega frávík frá fjárfestingaráætlun, sbr. 4. mgr. 8. gr. í innkaupareglum Reykjavíkurborgar. Endurskoða þarf skýrslugjöf til ráðsins varðandi frávík frá fjárhagsáætlun.	Sviðsstjóri FAS	Verkstöðuskýrslur verði lagðar fram ársfjórðungslega sem skýra stöðu fjárfestinga á h verjum tíma. Haust 2022. Innkaupareglur verði endurskoðaðar þegar ný innkaupastefna liggur fyrir. Skýrslugjöf til IFR verði endurskilgreind þannig að ráði geti sinnt eftirlitshlutverki sínu í samræmi við samþykktir. Vor 2023.	Nokkur áhætta

6.	Skóla- og frístundasvið þarf að skila inn upplýsingum um öll innkaup í skýrslu til innkaupa- og framkvæmdaráðs, þar með talið þau sem fara í gegn hjá innkaupaskrifstofu, sbr. 2. mgr. 7. gr. í innkaupareglum Reykjavíkurborgar.	Fjármálastjóri SFS	Innkaupasérfræðingi SFS verði falið að útfæra og taka saman með reglubundnum hætti skýrslur sviðsins um innkaup. Haust 2022.	Nokkur áhætta
7.	Setja þarf reglur um samningsstjórnun sem ná yfir allt ferlið, frá að samningur er komin á til loka samnings. Skilgreina þarf verklag og reglur um flokkun og vistun samninga og skipun ábyrgðarmanns með samningi.	Sviðsstjóri FAS	Unnið er að kortlagningu og áhættumati á meginferli innkaupa. Verklagsreglur verði skilgreindar með hliðsjón af niðurstöðu þess og taki mið af mismunandi innkaupaferlum. Verkefnið verði hluti af aðgerðaráætlun innkaupastefnu. Haust 2023.	Nokkur áhætta
Nr.	Tillaga	Ábyrgðaraðilar		
1.	Viðmiðunarfjárhæðir innkaupa eru lægri í innkaupareglum Reykjavíkurborgar en í lögum um opinber innkaup nr. 120/2016. IER leggur til að skoðað verði hvort að fyrirkomulag verðfyrirspurna geti í einhverjum tilfellum stuðlað að óhagkvæmni í innkaupum fyrir borgina.	Innkaupa- og framkvæmdaráð		
2.	Ný innkaupastefna þarf að vera í samræmi við hlutverk, umboð og ábyrgð þeirra aðila sem að innkaupum koma og taka mið af stefnum borgarinnar, svo sem áhættustefnu, fjármála- og fjárfestingastefnu Reykjavíkurborgar 2021-2030 og sóknaráætlun Reykjavíkurborgar til 2030. Þá er lagt til að horft verði einnig til handbókar hins opinbera um stefnumótun og áætlunargerð frá 2013.	Innkaupa- og framkvæmdaráð		
3.	Lagt er til að skýrslugjöf innkaupaskrifstofu sé einfölduð svo aðstoða megi fagsvið við að ná betri yfirsýn yfir eigin innkaup.	Skrifstofustjóri innkaupaskrifstofu		

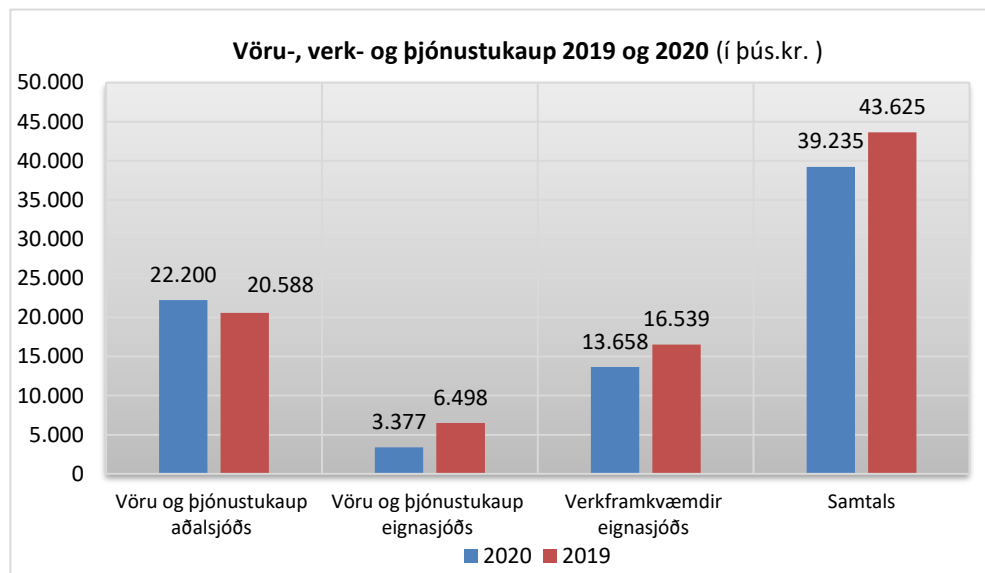
4 INNKAUP REYKJAVÍKURBORGAR

4.1 LÖG OG REGLUR UM INNKAUP

Um innkaup Reykjavíkurborgar gildir ítarlegt regluverk, sbr. lög um opinber innkaup nr. 120/2016, innkaupareglur og innkaupastefnu Reykjavíkurborgar. Lögin taka til samninga sem hafa að markmiði framkvæmd verks, sölu vara eða veitingu þjónustu. Verksamningar teljast samningar um framkvæmd á tilteknu verki. Vörusamningar hafa að markmiði kaup eða leigu á vörum. Þjónustusamningar hafa að markmiði veitingu þjónustu annarrar en þeirrar sem falla undir verksamninga.

4.2 INNKAUP 2019 OG 2020

Mynd 1 sýnir samanlögð kaup A hluta á vörum og þjónustu. Til innkaupa fóru alls 43,6 ma.kr. árið 2019 og 39,2 ma.kr. árið 2020. Kostnaðurinn lækkaði um 4,4 ma.kr. á milli ára, eða um 10%. Vöru- og þjónustukaup A hluta voru samtals um 27 ma.kr. árið 2019 og 25,6 ma.kr. árið 2020. Verkframkvæmdir eignasjóðs voru um 16,5 ma.kr. árið 2019 og 13,7 ma.kr. árið 2020, þar af eignfærslur 10 ma.kr. árið 2020.

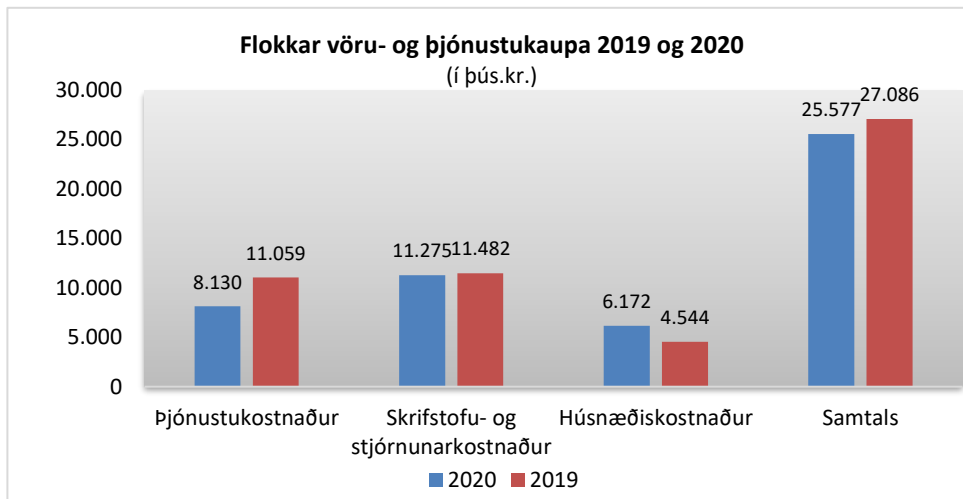


Mynd 1. Vöru-, verk- og þjónustukaup A hluta 2019 og 2020
Heimild: Innkaupagreining innkaupaskrifstofu.

4.3 VÖRU- OG ÞJÓNUSTUKAUP 2019 OG 2020

Kaup á vörum og þjónustu eru flokkuð í þrennt í innkaupagreiningu innkaupaskrifstofu; þjónustukostnað, skrifstofu- og stjórnunarkostnað og húsnæðiskostnað. Þjónustukostnaður er kostnaður við veitingu þjónustu borgarinnar. Dæmi um kostnað í þessum flokki eru kaup á matvælum, tryggingum, bókum og kennsluefni og akstur og vélaleiga. Undir skrifstofu- og stjórnunarkostnað falla kaup sem tengjast tölvum og upplýsingatækni, stoðþjónustu og fleira. Húsnæðiskostnaður skiptist í fjóra undirflokka; sorphirða og ræsting, rekstur húsnæðis, sameiginlegur rekstur og viðhald og framkvæmdir.

Mynd 2 sýnir vöru- og þjónustukaup A hluta 2019 og 2020 en heildarfjárhæð innkaupa var 27 ma.kr. árið 2019 og 25,6 ma.kr. árið 2020. Heildarkostnaðurinn lækkaði um 1,5 ma.kr. á milli ára, eða um 6%. Þjónustukostnaðurinn lækkaði um 2,9 ma.kr. á milli ára, eða um 26%. Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður stóð í stað. Húsnæðiskostnaðurinn hækkaði hins vegar um 1,6 ma.kr. eða um 36% á milli ára.

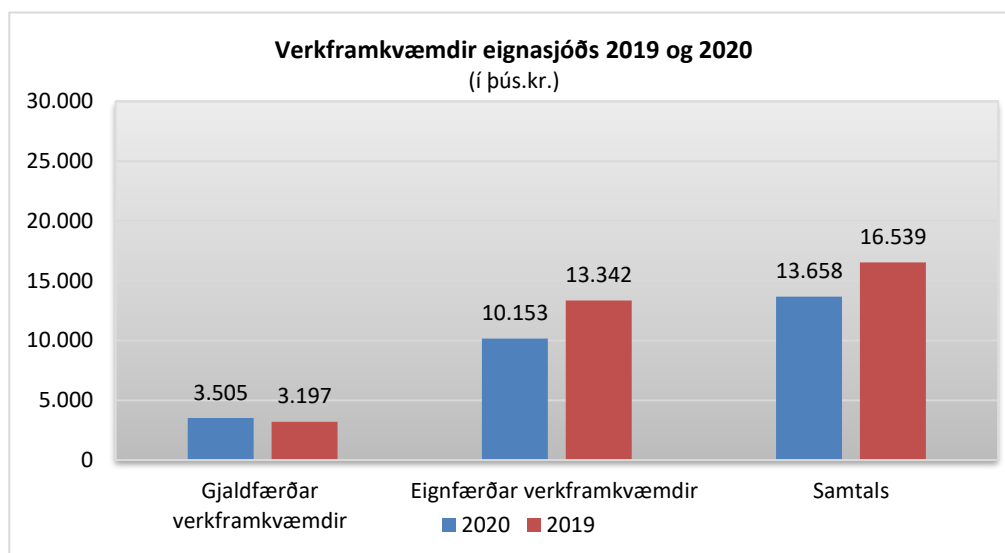


Mynd 2. Vöru- og þjónustukaup A hluta 2019 og 2020
Heimild: Innkaupgreining innkaupaskrifstofu.

4.4 VERKKAUP 2019 OG 2020

Eignaskrifstofa fer með eigendafyrirsvar fyrir hönd eignasjóðs Reykjavíkurborgar sem er einn stærsti eignasjóður landsins með yfir 300 fasteignir. Eignasjóður fer með rekstur, viðhald, kaup og sölu eigna borgarinnar, svo og lönd, lóðir, samgöngumannvirki og aðrar fasteignir. Eignaskrifstofa kaupir eignir og fjármagnar allar framkvæmdir á vegum borgarinnar en verkkaup og framkvæmdir eru á hendi umhverfis- og skipulagssviðs í eignasjóði. Fjárfestingar, stærri verkframkvæmdir og meiri háttar viðhald er eignfært en smærri verkframkvæmdir og minni háttar viðhald er gjaldfært.

Á mynd 3 má sjá að verkframkvæmdir eignasjóðs voru 13,6 ma.kr. árið 2020, þar af eignfærslur (fjárfestingar) 10 ma.kr., og 16,5 ma.kr. árið 2019, þar af eignfærslur 13,3 ma.kr. Kostnaður vegna verkframkvæmda lækkaði því um 2,9 ma.kr. á milli ára eða um 17%.



Mynd 3. Verkframkvæmdir eignasjóðs 2019 og 2020
Heimild: Opin fjármál á vef Reykjavíkurborgar.

5 INNKAUPASTEFNA OG INNKAUPAREGLUR

5.1 INNKAUPASTEFNA REYKJAVÍKURBORGAR

Innkaupastefna Reykjavíkurborgar var samþykkt í borgarstjórn 15. mars 2011. Markmið hennar er m.a. að gætt sé að ákvæðum laga og reglna og beitt sé markvissum og skipulögðum vinnubrögðum við innkaup þannig að stuðlað sé að hagkvæmni í rekstri Reykjavíkurborgar. Á fundi borgarráðs þann 3. júní 2021 var lögð fram til samþykktar erindisbréf stýrihóps um nýja innkaupastefnu. Hlutverk hópsins er að móta heildstæða innkaupastefnu fyrir Reykjavíkurborg þar sem sérstaklega verður tekið tillit til Græna plansins og loftlagsáætlunar Reykjavíkurborgar.

Meðal verkefna stýrihópsins er að skilgreina hvernig upplýsingamiðlun eigi að vera háttáð innan borgarkerfisins til að stuðla að hagkvæmum innkaupum. Endurskoða á nýlegar breytingar á innkaupareglum sem ganga lengra en lög um opinber innkaup og meta reynsluna af þeim. Í samræmi við breytingar á innkaupastefnu á starfshópurinn einnig að gera tillögur um endurskoðaðar innkaupareglur og yfirfara verkferla til að tryggja að öll innkaup borgarinnar taki mið af samþykktari stefnumótun.

IER telur mikilvægt að ný innkaupastefna sé í takt við markmið Reykjavíkurborgar um opin fjármál, gagnsæi í innkaupum og kröfur um skýrslugjöf til stjórnenda og eftirlitsaðila. Til þess að ný innkaupastefna nái að fanga margbreytileikann í starfsemi borgarinnar er samráð og samtal við hagsmunaaðila í ferlinu mikilvægt og þarf stefnan að vera í samræmi við hlutverk, umboð og ábyrgð þeirra aðila sem að innkaupum koma. Að auki þarf að vera skýrt hvernig stefnan styður við aðrar stefnur borgarinnar, svo sem áhættustefnu, fjármála- og fjárfestingastefnu Reykjavíkurborgar 2021-2030 og sóknaráætlun Reykjavíkurborgar til 2030.

Til þess að stefnumótun skili tilætluðum árangri má horfa til handbókar hins opinbera um stefnumótun¹ þar sem formleg stefna er skilgreind sem „*Tímasett skjal þar sem sett er fram hugmyndafræði, framtíðarsýn, gildi og markmið sem fylgt er eftir með mælikvörðum og fjármagnstengdum aðgerðum.*“ Jafnframt segir í handbókinni: „*...æskilegt er að stefnum fylgi aðgerðaráætlanir en með þeim eru útfærðar aðgerðir og verkefni til að ná markmiðum og áherslum í stefnum.*“

5.2 INNKAUPAREGLUR REYKJAVÍKURBORGAR

Núgildandi innkaupareglur tóku gildi 31. maí 2019 og eru þær í samræmi við megininntak innkaupastefnu. Á fundi innkaupa- og framkvæmdaráðs þann 4. júní 2020 var skipaður starfshópur, sem í eru fulltrúar innkaupaskrifstofu og embættis borgarlögmans, til að hefja vinnu við endurskoðun innkaupareglna. Áhersla starfshópsins er að tillögur að nýjum reglum verði í samræmi við nýlegar breytingar á samþykktum fyrir ráðið, stjórnkerfi Reykjavíkurborgar og lagaumhverfi. Í umsagnarferli skýrslunnar var samþykkt, af borgarráði á fundi þann 20. janúar 2022, endurskoðun á innkaupareglum Reykjavíkurborgar en þær höfðu áður verið samþykktar á fundi innkaupa- og framkvæmdaráðs þann 14. desember 2021.

5.2.1 Innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum

Í töflu 1 má sjá viðmiðunarfjárhæðir innkaupa skv. innkaupareglum Reykjavíkurborgar og lögum um opinber innkaup. Samkvæmt innkaupareglum er skylt að viðhafa innkaupaferli þegar innkaup fara yfir

¹ Stjórnarráð Íslands (2013). *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð.*

5.000 þús.kr. vegna vöru og þjónustukaupa en 10.000 þús.kr. vegna verklegra framkvæmda. Innkaupareglur borgarinnar ganga lengra en lög um opinber innkaup hvað varðar viðmiðunarfjárhæðir fyrir útboðsskyldu á Íslandi fyrir verklegar framkvæmdir.

Gerð innkaupa	Innkaupareglur Reykjavíkurborgar Fjárhæð án vsk. (í þús.kr.)	Lög um opinber innkaup Fjárhæð án vsk. (í þús.kr.)
Verðfyrirspurnarskylda		
Verklegar framkvæmdir	10.000-30.000	Á ekki við
Þjónusta og vörukaup	5.000-15.500	Á ekki við
Útboðsskylda – Ísland		
Verklegar framkvæmdir	30.000-697.439	49.000-697.439
Þjónusta og vörukaup	15.500-27.897	15.500-27.897
Útboðsskylda – EES svæði		
Verklegar framkvæmdir	>697.439	
Þjónusta og vörukaup	>27.897	

Tafla 1. Viðmiðunarfjárhæðir innkaupa skv. innkaupareglum Reykjavíkurborgar

Í viðtölum við stjórnendur og sérfræðinga fagsviða kom fram að viðmiðunarfjárhæðin 5.000 þús. kr. fyrir verðfyrirspurnir væri of lág. Dæmi eru um að birgjar, sérstaklega erlendir á sviði hugbúnaðar, vilja ekki taka þátt í verðfyrirspurnum þar sem þær taka langan tíma og þar af leiðandi getur komið fyrir að borgin missti af hagstæðum viðskiptum við aðila sem vilji er fyrir að versla við. Nefnt var að þarfagreining og staðfesting á viðkomandi sé í skilum með lífeyrisréttindi tæki oft langan tíma og því mynduðust flöskuhálsar í innkaupaferlinu. Þar sem tækni- og tölvugeirinn breyttist hratt væri sérstaklega mikilvægt að innkaup taki ekki of langan tíma.

5.2.2 Innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum

Innkaup undir 5.000 þús.kr. eru oft kölluð almenn eða „minni“ innkaup; þau geta verið innkaup gerð í kjölfar verðsamanburðar eða innkaup samkvæmt rammasamningi. Rammasamningar eru miðlægir samningar sem gerðir eru við einn eða fleiri birgja í kjölfar útboðs eða fyrirspurnar þegar ekki er ljóst hvert umfang viðskiptanna er. Flestir miðlægir rammasamningar eru afsláttarsamningar þar sem boðið er upp á annars vegar bein kaup á umsömdum afsláttarkjörum og hins vegar innkaup í gegnum örútbóð að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Verðfyrirspurn er gerð þegar fyrirhuguð eru kaup á vöru eða þjónustu sem ekki er til í rammasamningi og um er að ræða kaup undir viðmiðunarfjárhæðum í innkaupareglum Reykjavíkurborgar.

Fram kom í viðtölum við fjármálastjóra fagsviða að hefðbundin innkaup, aðallega vörukaup til daglegra nota, væru gerð á starfsstöðvum um alla borg. Fram kom að ónýt tækifæri væru til hagræðingar og samræmingar innkaupa þar sem margir væru að panta sömu vöru af sömu birgjum.

5.3 *Ábendingar og tillögur*

- **Ábending #1** Nýjar innkaupareglur þurfa að vera í samræmi við endurskoðaða innkaupastefnu og samþykkt innkaupa- og framkvæmdaráðs, m.a. varðandi skýrslugjöf.

Tillaga #1 Viðmiðunarfjárhæðir innkaupa eru lægri í innkaupareglum Reykjavíkurborgar en í lögum um opinber innkaup nr. 120/2016. IER leggur til að skoðað verði hvort að fyrirkomulag verðfyrirspurna geti í einhverjum tilfellum stuðlað að óhagkvæmni í innkaupum fyrir borgina.

Tillaga #2 Ný innkaupastefna þarf að vera í samræmi við hlutverk, umboð og ábyrgð þeirra aðila sem að innkaupum koma og taka mið af stefnum borgarinnar, svo sem áhættustefnu, fjármála- og fjárfestingastefnu Reykjavíkurborgar 2021-2030 og sóknaráætlun Reykjavíkurborgar til 2030. Þá er lagt til að horft verði einnig til handbókar hins opinbera um stefnumótun og áætlunargerð frá 2013.

6 STJÓRNSKIPULAG OG EFTIRLITSUMHVERFI

Í köflunum hér á eftir er vikið að verkefnum og ábyrgð innkaupa- og framkvæmdaráðs, miðlægra sviða og fagsviða og innkaupaskrifstofu hvað varðar innkaup og samningsstjórnun í A hluta Reykjavíkurborgar.

6.1 INNKAUPA- OG FRAMKVÆMDARÁÐ

Innkaupa- og framkvæmdaráð starfar í umboði borgarráðs samkvæmt samþykkt fyrir ráðið sem staðfest var í borgarstjórn 19. maí 2020, innkaupareglum Reykjavíkurborgar frá 2019 og samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019. Með nýjum samþykktum árið 2020 var ráðinu gefið meira vægi í borgarkerfinu og eftirlitshlutverk þess aukið frá því sem áður var. Skrifstofustjóri innkaupaskrifstofu fylgir eftir framkvæmd ákvarðana ráðsins.

6.1.1 Hlutverk og ábyrgð

Samkvæmt innkaupareglum mótar innkaupa- og framkvæmdaráð innkaupastefnu Reykjavíkurborgar og gerir tillögur til borgarráðs þar að lútandi. Ráðið hefur eftirlit með framkvæmd stefnunnar og að fylgt sé innkaupareglum og lögum sem gilda um innkaup. Innkaupa- og framkvæmdaráð afgreiðir innkaupamál þar sem fjárhæðarviðmið eru yfir 15,5 m.kr. vegna vöru- eða þjónustukaupa og yfir 49 m.kr. án vsk. vegna verklegra framkvæmda. Ráðið á að taka fyrir og afgreiða kvartanir og ábendingar sem því berast frá bjóðendum og getur heimilað að fram fari lokað útboð án forvals.

6.1.2 Skýrslugjöf til ráðsins

Innkaupa- og framkvæmdaráði er falið að taka fyrir neðangreindar skýrslur í samræmi við eftirlitsskyldur sínar samkvæmt innkaupareglum og samþykkt ráðsins og beina athugasemdum og ábendingum um það sem betur má fara til stjórnenda og viðkomandi fagráðs.

1. Yfirlit yfir innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum ásamt skýringum ábyrgðaraðila.
2. Yfirlit frá öllum sviðum yfir einstök innkaup sem greitt hefur verið fyrir á undanförunum 12 mánuðum og samanlagðar greiðslur á tímabilinu ef hærrí en 5 m.kr.
3. Yfirlit frá miðlægum skrifstofum yfir einstök innkaup sem greitt hefur verið fyrir á undanförunum 12 mánuðum og samanlagðar greiðslur á tímabilinu ef hærrí en 1 m.kr.
4. Mánaðarlegt heildaryfirlit frá innkaupaskrifstofu FAS yfir viðskipti og þjónustu við borgarstofnanir, málaflokka og fyrirtæki borgarinnar.
5. Yfirlit yfir fjárfestinga- og fjárhagsáætlanir sviða og skrifstofa borgarinnar.
6. Ársfjórðungslegt yfirlit frá FAS yfir frávik frá samþykktum fjárheimildum.
7. Kynna skal verkefni fjárfestingaráætlunar með tíma- og kostnaðaráætlunum.
8. Framvinduskýrslu vegna verkefna fjárfestingaráætlunar þar sem fram kemur hver er ábyrgðaraðili verkefnis, samþykkt kostnaðaráætlun, áfallinn heildarkostnaður, áfallinn kostnaður innan árs og framvinda verkefnis samanborið við áætlun.
9. Leggja skal fram skilagreinar vegna útboðsverka og skilamöt verkefna eftir því sem við á.

Ráðið skal einnig setja reglur um framsetningu skilamata, skv. 5. mgr. 2. gr. samþykktar fyrir ráðið, en það hefur ekki verið gert.

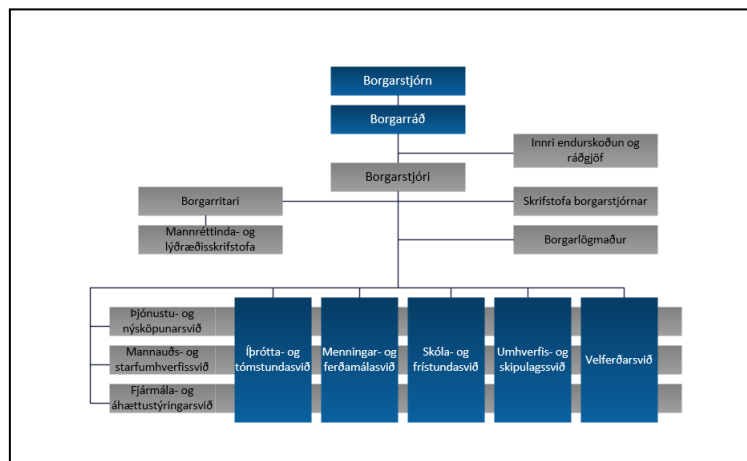
IER skoðaði allar fundargerðir innkaupa- og framkvæmdaráðs á tímabilinu 28. maí 2020 til 8. júní 2021. Skoðað var hvaða skýrslur voru teknar fyrir og um hvað var fjallað. Í ljós komu eftirfarandi frávik:

- Við skoðun á skýrslum frá fagsviðum kom í ljós að skóla og frístundasvið skilar ekki inn upplýsingum úr bókhaldi yfir innkaup sem fara í formlegt innkaupaferli hjá innkaupaskrifstofu.
- Ekki hafa verið teknar fyrir skýrslur frá FAS um frávik frá samþykktum fjárheimildum 2020 og 2021 sem taka á fyrir ársfjórðungslega.
- Innkaupa- og framkvæmdaráð hefur ekki sett sér reglur um skilgreinar vegna útboðsverka og skilamöt verkefna.

Nokkrir stjórnendur nefndu að vinna við ársfjórðungslegar skýrslur til fagráða um samanlagðar greiðslur yfir 1 m.kr. væri tímafrek og skilaði litlu þar sem skýrslurnar væru ómarkvissar og gæfu ekki nógu góða mynd af rekstrinum. Um er að ræða upptalningu á innkaupum, hálfgerðan færslulista, sem ekki er sett í samhengi við áætlanir eða markmið. Eftir skoðun á slíkum skýrslum er það mat IER að þær gefi gott yfirlit yfir innkaup niður á birgja á ákveðnu tímabili en ekki góða heildarmynd af innkaupum sviðsins.

6.2 MIÐLÆG SVIÐ OG FAGSVIÐ

Mynd 4 sýnir skipurit Reykjavíkurborgar sem skipt er upp í fimm fagsvið og miðlæga stjórnsýslu. Yfir hverju fagsviði er fagráð sem mótar stefnur málaflokka og hefur eftirlit með starfsemi þeirra. Miðlæga stjórnsýsla skiptist í þrjú kjarnasvið sem sinna víðtækri stoðþjónustu við fagsvið borgarinnar. FAS er eitt kjarnasviðanna og hefur það yfirumsjón með fjármálastjórn Reykjavíkurborgar, þar með talið innkaupamálum. Fagráð borgarinnar eru með heildstætt eftirlitshlutverk gagnvart rekstri sviða og stofnana sem undir þau heyra.



Mynd 4. Stjórnskipulag A hluta Reykjavíkurborgar frá 01.07.2021.

Vorið 2021 var ráðið í nýtt stöðugildi innkaupastjóra sem heyrir undir skrifstofu sviðstjóra FAS og vinnur náið með innkaupaskrifstofu. Innkaupastjóri vinnur skv. starfslýsingu að stefnumótun, ráðgjöf og verklegri framkvæmd á sviði innkaupa, skipulagningu og samhæfingu innkaupa og leita hagkvæmustu lausna í innkaup- og rekstrarmálum ásamt þróun og innleiðingu upplýsingakerfi innkaupa. Þá vinnur innkaupastjóri að miðlun þekkingar á verkferlum sem varða miðlæga innkaup.

Stjórnendur og starfsmenn sviða, skrifstofa, stofnana og annarra rekstrareininga fara með innkaup fyrir hönd Reykjavíkurborgar og eru skilgreindir sem kaupendur í innkaupareglunum. Í 6. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar kemur fram að ábyrgð á því að innkaup séu í samræmi við reglur Reykjavíkurborgar og ákvæði laga um opinber innkaup séu á hendi viðkomandi kaupanda hjá Reykjavíkurborg.

6.2.1 Undirbúningur innkaupa og samningagerð

Undirbúningur innkaupa hjá fagsviðum og miðlægum einingum hefst á því að stjórnendur stilla upp innkaupaþörfum sinna eininga, oftast við undirbúning fjárhagsáætlunar, og gerðar eru kröfulýsingar

vegna stærri innkaupa. Innkaupaferli stærri innkaupa eru jafnan unnin í samvinnu við innkaupaskrifstofu sem aðstoðar kaupendum m.a. með gerð kröfulýsinga. Samningar eru ýmist gerðir miðlægt inni á sviðunum, með aðstoð innkaupaskrifstofu og/eða lögfræðinga sem starfa á sviðunum. Kaupendur bera ábyrgð á faglegu innihaldi samninga. Í málum þar sem unnið er með viðkvæmar upplýsingar, eins og hjá VEL, er nokkuð um að persónuverndarfulltrúi komi einnig að samningagerð.

Fagsvið og miðlægar einingar eru kaupendur að vörum og þjónustu en USK er kaupandi að öllum verkfrákvæmdum fyrir hönd Reykjavíkurborgar og gerir verksamninga vegna stærri framkvæmda og fjárfestinga. Hjá USK undirbúa verkefnastjórar og deildarstjórar útboðsferlið en innkaupaskrifstofa óskar eftir tilboðum. Innkaupaskrifstofa metur fjárhagslegt hæfi viðsemjenda en ábyrgðaraðilar hjá USK meta tæknilegt hæfi þeirra. Innkaupaskrifstofa aðstoðar fagsvið við gerð yfirlitssamninga þegar við á en ábyrgðaraðilar sviðsins skrifa undir. Þegar niðurstaða útboðs liggur fyrir er hún lögð fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð.

Í viðtölum kom fram hjá nokkrum aðilum að verklag við innkaup og utanumhald yfirlitssamninga mætti vera í betri farvegi á sviðinu og að ekki hefðu verið settar verklagsreglur um samningsstjórnun á fagsviðum.

6.2.2 Eftirlit og samningsstjórnun

Í viðtölum við stjórnendur kom fram að ekkert svið hefði sett sér skriflegar verklagsreglur um samningsstjórnun að undanskildu USK en þar er eftirlitið með samningum fastmótaðra en hjá öðrum sviðum. IER hefur ítrekað bent á að setja ætti verklagsreglur um samningsstjórnun m.a. í skýrslunni Innra eftirlit hjá Innkaupaskrifstofu (2010) sem og í eftirfylgni með þeirri úttekt (2015). Í áður nefndri skýrslu IER frá 2015 kom fram að í samningsstjórnun felst að skipa ábyrgðaraðila að öllum samningum sem bæri ábyrgð á eftirliti með því að birgjar fari að gerðum samningum og jafnframt vísar samningsstjórnun til þess að fylgst sé með því að innkaupafólk beini viðskiptum til þeirra birgja sem samið er við (miðlægir rammamningar). Þá kom fram í viðtölum að eitthvað er um að samningar séu ekki skráðir í miðlægt kerfi og því ekki aðgengilegir fyrir þá sem þurfa að hafa aðgang að þeim eins og bókhaldi, stjórnendum og eftirlitsaðilum. Í verklagsreglum um samningsstjórnun þarf einnig að koma fram hvernig skráning samninga fer fram og þar séu upplýsingar um ábyrgðamenn þeirra m.a. þeirra sem samþykkja reikninga í Agresso. Þá þarf skráning að vera samræmd á milli kerfa svo hægt sé að taka út fjárhagsupplýsingar úr Agresso vegna einstakra samninga með einföldum hætti.

Eftirlit með innkaupum og samningum er nokkuð mismunandi eftir sviðum. Flestir stjórnendur nefndu að eftirlitið fælist aðallega í að hafa eftirlit með kostnaðarreikningum, sbr. vinnureglu *FÁST-VLR-011, Ábyrgð innkaupaaðila og samþykkjenda í samþykktarferli reikninga*. Í verklagsreglunni kemur fram að allir reikningar undir 2 m.kr. fara í gegnum tvöfalt samþykktarferli og samþykki þriðja aðila, sviðsstjóra eða staðgengils, þarf ef reikningar eru 2 m.kr. eða hærri.

Engar verklagsreglur eru til hjá fagsviðunum um hvernig eftirliti með rammamningum við Reykjavíkurborg skuli vera háttað. Ekki er hægt að skoða í fjárhagskerfinu Agresso hvaða innkaup eru gerð innan rammamninga þar sem það er ekki skráð sérstaklega. Innkaupaskrifstofa hefur að einhverju leyti sinnt eftirliti með rammamningum hjá fagsviðum, sjá nánar síðar.

Nokkrir fjármálastjórar nefndu að þá skorti yfirsýn yfir eigin innkaup og yfirlitssamninga þar sem ekki væri til staðar samræmt upplýsingakerfi þar sem hægt væri að halda utan um slíkar upplýsingar á einum stað. Erfitt er að fylgjast með hvort samningar séu að renna út en áminning kemur frá fjárhagskerfinu

Agresso ef samningar eru skráðir í kerfið, sem er ekki algilt. Einnig er algengt að fjármálastjórum berist áminning um slíkt frá innkaupaskrifstofu þótt ekki sé í þeirra verkahring að fylgjast með því.

Fagsvið og miðlægar einingar hafa til lengri tíma litið notað mismunandi brunna í skjalavistunarkerfinu GoPro til að vista gögn og samninga. Innkaupaskrifstofa hefur þannig vistað gögn í eigin GoPro brunni í þeim málum sem hún kemur að og þá með öðru skjalavistunarnúmeri en fagsviðin sem í hlut eiga. Hlaðan, nýtt skjalavistunarkerfi Reykjavíkurborgar, mun taka við af GoPro en innleiðing hennar á að vera búin fyrir öll svið í lok árs 2022. Fyrir utan GoPro og Hlöðuna nota flest svið einnig ýmis önnur kerfi fyrir skjalavistun, s.s. Piab hjá USK og innri drif eins og S drif.

6.3. INNKAUPASKRIFSTOFA

Innkaupaskrifstofa tilheyrir FAS og hefur yfirumsjón með ráðgjöf og þjónustu vegna innkaupa í A hluta Reykjavíkurborgar og ber skrifstofan ábyrgð á ráðgjöf á sviði innkaupamála. Á skrifstofunni eru 3 stöðugildi verkefnastjóra og 4 stöðugildi sérfræðinga, auk lögfræðings og skrifstofustjóra.

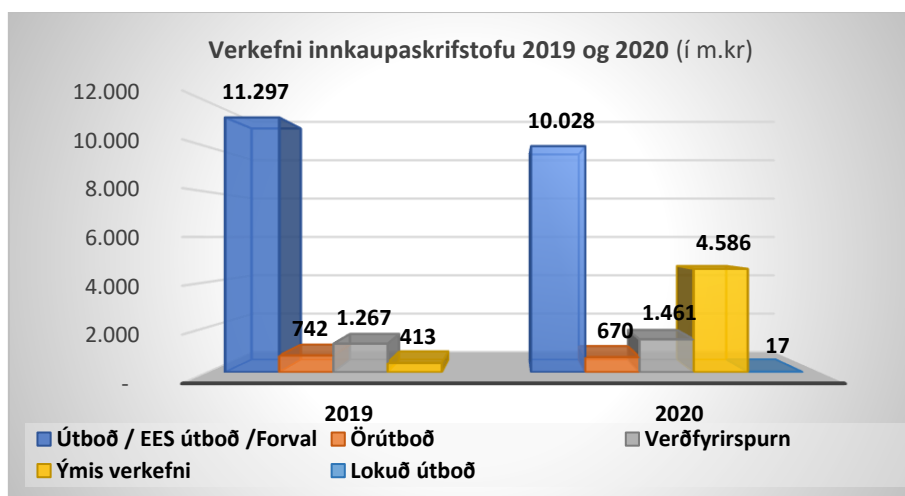
6.3.1 Hlutverk og ábyrgð

Innkaupaskrifstofa framkvæmir í samráði við kaupendur allar tegundir innkaupaferla sem lög og reglur fjalla um. Skrifstofan hefur eftirlit með því að innkaup séu í samræmi við innkaupareglur, gerir miðlæga samninga og ber ábyrgð á að samræma og staðla almenn gögn sem notuð eru við útboð á vegum A hluta Reykjavíkurborgar. Hún sér einnig um skrifstofuhald fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð og leggur til fundaritara og ber skrifstofustjóri innkaupaskrifstofu ábyrgð á framkvæmd ákvarðana ráðsins.

6.3.2 Verkefni

Verklagsreglur innkaupaskrifstofu er varða innkaupamál eru vistaðar í rekstrarhandbók FAS á innri vef. Verklagsreglurnar eru ítarlegar og lýsa vel verkefnum og ábyrgð þeirra sem að innkaupum koma. Þær hefjast á undirbúningi og enda þar sem samningur kemst á og viðskipti hefjast.

Innkaupaskrifstofa tekur árlega saman upplýsingar um þau verkefni sem hún annast fyrir fagsvið og félög í meirihluta eigu borgarinnar. Samkvæmt upplýsingum frá innkaupaskrifstofu fóru 326 mál í gegnum skrifstofuna árið 2020, 154 útboð og 172 verðfyrirspurnir, og var fjöldinn svipaður árið 2019, eða 320 mál. Á mynd 5 sést hvernig verkefni skiptast niður á innkaupaferli og fjárhæðir. Fjárhæð innkaupa að undangengnu útboði er langhæst. Innkaup þar sem notast var við verðfyrirspurnir voru einungis um 15% af fjárhæð útboða árið 2020 á sama tíma og fjöldi verðfyrirspurnamála var meiri en fjöldi útboðsmála.



Mynd 5. Verkefni innkaupaskrifstofu árin 2019 og 2020.

Í gögnum innkaupaskrifstofu má sjá að USK er skilgreindur kaupandi á flestum verkframkvæmdum sem að mestu fara fram að undangengnu útboði. Um 95% af verðfyrirspurnum sem fóru í gegnum innkaupaskrifstofu á árunum 2019 og 2020 voru einnig vegna innkaupa USK. Meginfjárhæðir örútboða árin 2019 og 2020 voru vegna innkaupa á vegum USK en flest örútboð voru vegna innkaupa PON.

Innkaupaskrifstofa gerir miðlæga samninga og birtir lista yfir miðlæga samninga Reykjavíkurborgar á innra neti borgarinnar. Í árslok 2020 voru í gildi 9 rammameningar við 46 aðila og er innkaupaaðilum Reykjavíkurborgar skylt að nýta þá miðlæga samninga sem í gildi eru við innkaup. Samkvæmt 9. gr. innkaupareglna ber kaupandi ábyrgð á því að innkaup séu í samræmi við tillögur innkaupaskrifstofu. Innkaupaskrifstofa hefur í dag eftirlit með því að kaupendur borgarinnar séu að kaupa inn samkvæmt miðlægum samningum en þó ekki með kerfisbundnum og formlegum hætti.

Ár	Fjöldi kærumála
2014-2017	8
2018	5
2019	3
2020	13
2021	11

Skrifstofan hefur ekki eftirlit með því að innkaup séu eins og um er samið en tekur við athugasemdum og kvörtunum frá notendum. Innkaupaskrifstofa sér einnig um að koma gögnum til skrifstofu borgarlögmans þegar kærur koma upp vegna innkaupamála en slík mál hafa aukist á síðastliðnum árum, þau voru 24 á árunum 2020-2021 en voru 8 árin 2018-2019, sjá töflu nr. 2.

Tafla nr. 2 . Fjöldi kærumála vegna útboða.

6.3.3 Skýrslugjöf innkaupaskrifstofu

Samkvæmt innkaupareglum ber innkaupaskrifstofu að kynna ákveðnar skýrslur fyrir innkaupa- og framkvæmdaráði og eru þær eftirfarandi:

- Yfirlit yfir innkaup – mánaðarlegar skýrslur
- Eftirlitsáætlun – árlegar skýrslur
- Upplýsingar um eftirlit innkaupaskrifstofu með innkaupamálum – mánaðarlegar skýrslur

IER skoðaði allar fundargerðir innkaupa- og framkvæmdaráðs (frá 28. maí 2020 til 8. júní 2021) til staðfestingar á því að innkaupaskrifstofa hefði skilað inn ofangreindum skýrslum til ráðsins. Í ljós kom að innkaupaskrifstofa skilar mánaðarlega yfirliti yfir innkaup til ráðsins en ekki fannst umfjöllun um árlega eftirlitsáætlun eða skýrslur um eftirlit frá innkaupaskrifstofu í fundargerðum ráðsins.

Á heimasíðu innkaupaskrifstofu eru birtar skýrslur yfir öll innkaup sem fara í gegnum innkaupaskrifstofu ár hvert. Árið 2020 voru teknar saman skýrslur yfir örútboð, lokuð útboð, rammameninga, ýmis verkefni og verkefni USK. Í skýrslunum eru innkaup brotin niður á fagsvið, auk þess sem ítarlegar upplýsingar koma fram um innkaupaferli og fjárhæðir. Í skýrslu um önnur verkefni var bæði að finna yfirlit yfir innkaup A hluta og innkaup B hluta félaga, svo sem Strætó bs. og Félagsbústaða hf. Innkaupaskrifstofa aðstoðar einnig B hlutafélög með útboð en á árinu 2020 voru 6 slík útboð og 3 árið 2019.

Þó að skýrslur innkaupaskrifstofu séu nokkuð ítarlegar og í þeim sé að finna mikilvægar upplýsingar þá er erfitt að sjá með einföldum hætti heildarinnkaup fagsviða en til þess þarf að fara inn í margar skýrslur og leggja saman innkaupaferli og stundum er sömu upplýsingar að finna á fleiri en einum stað. Til að auka yfirsýn fagsviða væri hægt að einfalda skýrslurnar og brjóta betur niður á svið.

6.4 ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR

- **Ábending #2** Taka þarf upp miðlægt innkaupakerfi eða finna viðeigandi lausn í þeim kerfum sem nú eru í notkun eða verið er að innleiða. Tengja þarf upplýsingar um innkaup við fjárhagsupplýsingar í Agresso til þess að mögulegt sé að viðhafa viðunandi eftirlit með innkaupum.
- **Ábending #3** Innkaupaskrifstofa þarf að leggja árlega fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð eftirlitsáætlun sína og mánaðarlega upplýsingar um eftirlit sitt með innkaupamálum borgarinnar, sbr. 8. mgr. 7. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar, m.a. með eftirlit með rammasamningum.
- **Ábending #4** Innkaupa- og framkvæmdaráð þarf að setja stjórnendum um framsetningu skilamata, sbr. 5. mgr. 2. gr. í samþykktum ráðsins.
- **Ábending #5** Innkaupa- og framkvæmdaráð þarf að taka fyrir ársfjórðungslega frávik frá fjárfestingaráætlun, sbr. 4. mgr. 8. gr. í innkaupareglum Reykjavíkurborgar. Endurskoða þarf skýrslugjöf til ráðsins varðandi frávik frá fjárhagsáætlun.
- **Ábending #6** Skóla- og frístundasvið þarf að skila inn upplýsingum um öll innkaup í skýrslu til innkaupa- og framkvæmdaráðs, þar með talið þau sem fara í gegn hjá innkaupaskrifstofu, sbr. 2. mgr. 7. gr. í innkaupareglum Reykjavíkurborgar.

Tillaga #3 Lagt er til að skýrslugjöf innkaupaskrifstofu sé einfölduð svo aðstoða megi fagsvið við að ná betri yfirsýn yfir eigin innkaup.

7 GREINING SAMNINGA

7.1 AÐFERÐAFRÆÐI OG VIÐMIÐ

Til að skoða verklag við innkaup og samningsstjórnun var gerð greining á 13 samningum sem flestir voru gerðir árin 2019 og 2020. Tekið var svokallað „klasaúrtak“ þar sem valdir voru samningar í flokkunum vöru-, verk- og þjónustukaup, þvert á svið, þar sem notast var við mismunandi innkaupaferli.

Tölur 3 og 4 sýna úrtak samninga brotið niður á innkaupaflokka og innkaupaferli. Sex vörusamningar voru valdir til skoðunar, samtals að fjárhæð 473 m.kr., þrjú þjónustusamningar að fjárhæð 71,2 m.kr. og fjórir verksamningar að fjárhæð 587,5 m.kr. Samtals var fjárhæð samninga til skoðunar um 1,1 ma.kr.

Úrtak samninga – flokkar innkaupa pr. fagsvið						
Flokkar innkaupa	SFS	VEL	USK – ES	ÍTR	ÞON/SBB	Samtals
Vörukaup	2	1		1	2	6
Þjónustukaup		1	1		1	3
Verkkaup			4			4
Samtals	2	2	5	2	3	13

Tafla 3. Úrtak samninga – flokkar innkaupa pr. fagsvið

Úrtak samninga – innkaupaferli pr. fagsvið						
Innkaupaferli	SFS	VEL	USK – ES	ÍTR	ÞON/SBB	Samtals
EES útbod	1		2			3
Útbod		1	3		1	5
Örútbod	1				1	2
Útbod – samkeppnisviðræður				1	1	2
Verðfyrirspurn		1				1
Samtals	2	2	5	1	3	13

Tafla 4. Úrtak samninga – innkaupaferli pr. fagsvið.

Til að greina innkaupaferlið á þeim samningum sem komu til skoðunar var byggt á sex viðmiðum. Viðmið byggja m.a. á lögum um opinber innkaup og verklagsreglum Reykjavíkurborgar.

Viðmið í greiningu samninga	
1. Undirbúningur innkaupa	<p>Skoðað er hvernig staðið var að undirbúningi innkaupa fram að samningsgerð.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Er val á innkaupaferli rétt m.v. innkaupareglur Reykjavíkurborgar? ✓ Er þarfa- eða kröfulýsing hluti af útboðsgögnum? ✓ Mat á því hvort þörf er á samningsstjóra/verkefnastjóra. ✓ Framkvæmd útboðs, s.s. gerð útboðsgagna, auglýsing, opnun tilboða. ✓ Yfirferð tilboða, mat og val tilboðs. ✓ Samþykkt tilboðs.
2. Samningsgerð	<p>Skoðað er hvort rétt hafi verið staðið að formsatriðum varðandi kröfu- og/eða þarfalýsingar eins og við á.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Samningur, undirritun, dagsetningar, tímalengd o.fl. ✓ Greiðslur, greiðsluskilmálar, verðlagsgrundvöllur. ✓ Ábyrgðir og/eða tryggingar. ✓ Verkbókhalld, verk- eða framkvæmdaráætlun, gæðamat. ✓ Vanefndir, tafir eða ófullnægjandi vara, verk eða þjónusta. ✓ Samskipti á samningstíma. ✓ Eftirlit á samningstíma. ✓ Breytingar á verði eða magni – viðbótarverk, aukaverk o.fl. ✓ Skil á reikningum, form, upplýsingar á reikningi og fleira. ✓ Uppsagnar-, riftunar- eða framlengingarákvæði.
3. Eftirlit með ákvæðum samnings	<p>Skoðað er hvernig eftirliti með ákvæðum samnings er háttað eftir að samningur kemst á.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hvernig voru samskipti á samningstíma og hvernig var haldið utan um þau? ✓ Er fylgst með því hvort samningur sé að renna út eða tímalengd standist - kerfi eða annað?
4. Skjölun og aðgengi gagna	<p>Skoðuð er skjölun og aðgengi að samningum og samningsgögnum hjá innkaupaskrifstofu og fagsviði kaupanda.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Eru öll skjöl varðandi innkaupaferlið skjöluð á viðeigandi hátt?
5. Kostnaðareftirlit	<p>Skoðað hvort greiðslur séu í samræmi við ákvæði samnings, hvort fjárheimild sé til staðar og hvort bókun og samþykktarferli sé í lagi.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Voru greiðslur í samræmi við ákvæði samnings? ✓ Var fjárheimild til staðar? ✓ Var bókun reikninga og samþykktarferli í Agresso í lagi.
6. Skilamat – lokamat	<p>Skoðað er hvort og þá hvernig lagt var mat á verkefnið í lok samningstíma. Stjórnendaupplýsingar.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Er gert skilamat á hvernig til tókst með verkefnið, s.s. náðust markmið, var seljandi að standa sig, var vara, þjónusta eða verk eins og um var samið o.s.frv.

Tafla 5. Viðmið við greiningu samninga

7.2 SAMANTEKT GREININGAR

Niðurstaða greiningar						
	1. Undirbúningur innkaupa	2. Samningsgerð	3. Eftirlit með ákvæðum samnings	4. Skjölun og aðgengi gagna	5. Kostnaðareftirlit	6. Skilamat - lokamat
Vörukaup 1	Í lagi	Athugasemd	Á ekki við	Athugasemd	Í lagi	Á ekki við
Vörukaup 2	Í lagi	Á ekki við	Á ekki við	Í lagi	Í lagi	Á ekki við
Vörukaup 3	Athugasemd	Á ekki við	Á ekki við	Athugasemd	Í lagi	Á ekki við
Vörukaup 4	Í lagi	Í lagi	Á ekki við	Athugasemd	Í lagi	Á ekki við
Vörukaup 5	Í lagi	Í lagi	Á ekki við	Athugasemd	Athugasemd	Á ekki við
Vörukaup 6	Í lagi	Athugasemd	Á ekki við	Athugasemd	Í lagi	Á ekki við
Þjónustukaup 1	Í lagi	Í lagi	Athugasemd	Athugasemd	Í lagi	Á ekki við
Þjónustukaup 2	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Á ekki við
Þjónustukaup 3	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Á ekki við
Verkkaup 1	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Athugasemd
Verkkaup 2	Í lagi	Í lagi	Athugasemd	Athugasemd	Athugasemd	Athugasemd
Verkkaup 3	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi
Verkkaup 4	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Í lagi	Athugasemd	Á ekki við

1. Undirbúningur innkaupa

Greining sýnir að fylgt var lögum og verklagsreglum um undirbúning innkaupa hvað varðar innkaup á vörum, þjónustu og verklegum framkvæmdum og farið var í gegnum viðeigandi innkaupaferli. Innkaupaskrifstofa er í öllum tilfellum fagsviðum til ráðgjafar í undirbúningsferlinu. Innkaupaskrifstofa sér um að gera fjárhagsskoðun á viðsemjendum eins og kveðið er á í útboðsgögnum hverju sinni og virðist það í öllum tilfellum hafa verið gert en ekki alltaf tilgreint hvað var skoðað.

Niðurstaðan er að fylgt var settum viðmiðum við undirbúning innkaupa fram að samningagerð en skilgreina þarf betur viðmið um mat á fjárhagslegu hæfi viðsemjenda.

2. Samningsgerð

Við gerð samninga er notast við nokkur mismunandi samningsform. Þantað er út frá útboðslýsingu, s.s. einskíptis vörukaup, eða að samningur getur komist á á grundvelli útboðsgagna og tilboðs. Algengt er að gerður sé „staðlaður“ samningur sem byggir á útboðsgögnum eða að tölvupóstur sé látinn duga þar sem greint er frá niðurstöðum útboðs.

- Skoða þarf hagkvæmi tilboða vel í innkaupaferlinu en samkvæmt 34. gr. innkaupareglna geta forsendur fyrir vali á tilboðum verið bæði lægsta verð eða það tilboð sem er fjárhagslega hagkvæmast frá sjónarhóli kaupenda.
- Fylgt var reglum um gerð þjónustusamninga. Samningur VEL var gerður á sviðinu án aðkomu innkaupaskrifstofu og tók m.a. á atriðum eins og þagnarskyldu sem er í samræmi við viðkvæmni þjónustunnar. Samningurinn var þó ekki eins ítarlegur hvað varðaði greiðslur og staðlaðir samningar innkaupaskrifstofu.
- Í öllum tilfellum var notast við venjubundið verklag við gerð verktakasamninga þar sem gerður er stuttur verksamningur eða skriflegur samningur sem byggir á ítarlegri útboðslýsingu.

Niðurstaðan er því að rétt hafi verið staðið að formsatriðum varðandi samningsgerð í úrtakinu.

3. Skjölun og aðgengi gagna og eftirlit með ákvæðum samnings

Samkvæmt skjalastefnu Reykjavíkurborgar skal vista skjöl sem þarf að varðveita í málaskrá og óheimilt er að varðveita skjöl í tölvupósthólfum, á einkadrifum starfsmanna og sameiginlegum drifum.

Skoðuð var skjölun samninga og gagna hjá innkaupaskrifstofu, SFS, VEL, ÍTR, SBB og ÞON. Úttekt leiddi í ljós að skjölun er góð hjá innkaupaskrifstofu og eru útboðsgögn og samningar sem skrifstofan kemur að vistuð í miðlægum gagnabrunni GoPro. Ekki var þó í öllum tilfellum að finna gögn vegna fjárhagsskoðunar á viðsemjendum.

- Skjölun hjá fagsviðum og miðlægum sviðum er mismunandi. SFS, VEL og ÍTR nota skjalavistunarkerfið GoPro á meðan ÞON er hætt að nota það kerfi og notar alfarið Hlöðuna. SFS notar Lotus Notes til að halda utan um útboðsmál og eru samningar og gögn jafnframt vistuð á drifum sviðsins. Lítið er vistað í GoPro brunni ÍTR varðandi þeirra útboðsmál sem hér var skoðað og að sögn ábyrgðaraðila var ekki haldið sérstaklega utan um samskipti við vörusala á samningstíma. Líkt og SFS notar VEL aðallega Lotus Notes og eigin drif undir skjalavistun.
- Einn þjónustusamningur var skoðaður um kaup á ráðgjöf vegna innleiðingar á kerfi. Samningurinn tilheyrði upphaflega SBB en kerfið er nú komið í rekstur hjá ÞON. Að sögn stjórnanda hjá FAS voru haldnir reglulegir stöðufundir með ráðgjöfum og einnig var verkefnastjóri yfir verkefninu sem sá m.a. um daglega verkstjórn, en ekki er að finna fundargerðir eða önnur gögn varðandi utnumhald verkefnis og samskipti í miðlægum GoPro brunni. Ekki liggja fyrir upplýsingar um skjölun ÞON í Hlöðunni varðandi verkefnið.
- Hjá USK eru gögn skjöluð bæði í GoPro og skjalavistunarkerfinu Piab. Almennt er skilgreindur verkefnastjóri hjá USK sem heldur utan um gögn og samskipti á samningstíma. Í öllum þeim verkefnum sem voru skoðuð voru útboðsgögn vistuð í GoPro brunni USK, hvort sem um var að ræða samning um kaup á þjónustu eða verki en misjafnt var hvað annað var vistað þar.

Niðurstaðan er því að skjölun og aðgengi að samningum og samningsgögnum er fullnægjandi hjá innkaupaskrifstofu en henni er ábótavant hjá nokkrum fagsviðum.

4. Kostnaðareftirlit

Við greiningu á kostnaðareftirliti var skoðað hvort greiðslur væru í samræmi við ákvæði samnings, hvort fjárheimildir væru til staðar og hvort bókun og samþykktarferli í Agresso væri í lagi.

- Í öllum tilfellum voru vörukaup í samræmi við samning, bókað var á rétta lykla og kostnaðarstaði og samþykktarferli í lagi. Í einu tilfelli vörukaupa var ekki fjárheimild á þeim kostnaðarstað og lyklu sem bókað var á og ekki var samræmi í bókun reikninga vegna sama verks.
- Skoðaður var þjónustusamningur sem upphaflega tilheyrði SBB. Samningurinn var til fjögurra ára þar sem tilgreind var ákveðin viðmiðunarfjárhæð en heimilt að kaupa fleiri eða færri tíma. Kostnaður vegna opinna samninga hefur almennt tilhneigingu til að verða hærri en viðmið og sýndi skoðun að stór hluti heildarviðmiðunarfjárhæðar fjögurra ára var greiddur á fyrsta árinu en viðsemjandi fór í þrot í byrjun næsta árs. Skipaður var verkefnastjóri sem m.a. fylgdist með kostnaði og var fyrsti samþykkjandi vegna þjónustusamnings sem gerður var hjá USK og í gögnum var m.a. að finna ítarlegar tímaskýrslur.
- Kostnaður tveggja verksamninga af fjórum hjá USK var í samræmi við upphaflega samningsfjárhæð og fjárhagsramma og samþykkt reikninga var í samræmi við gildandi verklagsreglur, m.a. var þrefalt samþykktarferli fyrir reikninga 2 m.kr. og hærri. Í einu tilfelli sem skoðað var fór kostnaður útboðsverks rúmlega 12% yfir samningsfjárhæð og voru aukaverk til viðbótar 30% af samningsfjárhæð. Með reikningum fylgdu fylgigögn um framvindu verks. Tilgreint var í útboðssamningi að ekki mætti vinna aukaverk nema samkvæmt fyrirmælum verkkaupa og að allar breytingar skyldu vera skriflegar. Í þeim skjalavistunarkerfum sem skoðuð voru var ekki að sjá gögn varðandi breytingar.

- Kostnaður vegna útboðs smáhýsa, verk sem enn er í vinnslu, var innan marka útboðs en við bætast aukaverk sem nú standa í um 5-10% af upphaflegri samningsfjárhæð. Reikningar vegna aukaverka voru flestir samþykktir af einum aðila sem samræmist ekki reglum Reykjavíkurborgar um samþykktarferli reikninga.

Niðurstaðan er því að kostnaðareftirliti með samningum er í lagi en þó var farið yfir samningsfjárhæð og fjárhagsramma í einu tilfelli en bókun og samþykktarferli í Agresso var í lagi.

5. Skilamat – lokamat verkefna

Skilamöt eða úttektir í lok verkefna eru mikilvæg til þess að hægt sé að gera sér grein fyrir því hvernig til tókst og nýta megi þá vitneskju fyrir önnur sambærileg framtíðarverkefni, sér í lagi þegar um er að ræða flóknar verkframkvæmdir. Greining leiddi í ljós að ekki eru gerð skilamat á verkefnum.

- Ekki var að sjá í skjalavistunarkerfinu GoPro að gerð hafi verið stöðuskýrsla eða skilamat um stöðu innleiðingar á tölvukerfi í umsjón SBB áður en verkefnið fór í rekstur hjá ÞON 2019.
- Hvað varðar verksamninga hjá USK var í einu tilfelli gerð úttekt á verki af verkfræðistofu áður en verktrygging verktaka var felld niður. Í öðru verkefni fór fram ábyrgðarúttekt á verki þar sem viðstaddir voru aðilar frá skrifstofu framkvæmda og viðhalds hjá USK og aðilar frá verktaka. Sent var yfirlit til innkaupaskrifstofu þegar fella mátti niður ábyrgðartryggingu en ekki var að finna frekari upplýsingar um úttektina eða í hverju hún fólst eða frekara lokamat á verkefninu. Í þriðja verkefninu var gerður samningur við verktakafyrirtæki um lokaúttekt. Það skilaði inn minnisblaði þar sem staðfest var að verkið fullnægði þeim gæðakröfum sem útboðsgögn gerðu ráð fyrir. Fjórða verkefninu er ekki lokið enn og því á skilamat eða lokamat ekki við.

Niðurstaðan er að ferlið við gerð lokamats er ekki formlega skilgreint í reglum og það ekki alltaf framkvæmt í lok samningstíma.





7.3 ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR

- **Ábending #7** Setja þarf reglur um samningsstjórnun sem ná yfir allt ferlið, frá að samningur er komin á til loka samnings. Skilgreina þarf verklag og reglur um flokkun og vistun samninga og skipun ábyrgðarmanns með samningi.

8 VIÐAUKI

8.1 ÁHÆTTUFLOKKUN ÁBENDINGA IER

Ábendingum IER er skipt upp í þrjú stig eftir alvarleika þeirra, sjá mynd að neðan. Áhættustigi ábendinga fylgir viðeigandi viðbragðstími stjórnenda.

Áhættuþáttur	Fjárhagstap	Lög og/eða kröfur ytri aðila	Siðareglur / aðrar innri reglur	Orðspors-áhætta	Sviksemis-áhætta	Áhættumat
Veikleikar í innra eftirliti sem geta leitt af sér eina eða fleiri af eftirfarandi áhættum	Mikið	Brot á lögum eða ekki fylgni við aðrar kröfur ytri aðila	Vöntun/brot á siðareglum og/eða alvarlegt brot á innri reglum	Mikil	Mikil	
	Nokkurt	Ekki fylgni við kröfur ytri aðila	Vöntun á innri reglum eða veruleg frávik í fylgni	Möguleg	Möguleg	
	Lítið	Fylgni við kröfur/tilmæli ytri aðila ekki fullnægjandi	Uppbygging innri reglna eða fylgni við þær ekki fullnægjandi	Litlar líkur	Litlar líkur	
Græn merking þýðir að brugðist hefur verið við veikleika og Innri endurskoðun hefur staðfest að úrbótum sé lokið. Einnig getur ábending hafa verið felld niður.						

8.2 VIÐMÆLENDALISTI

Vinna við úttektina fólst að mestu í viðtölum við starfsfólk Reykjavíkurborgar og gagnaskoðun. Rætt var við eftirfarandi aðila:

- Agnesi Sif Andrésardóttur, fjármálastjóra velferðarsviðs,
- Aksel Jansen, innkaupastjóra á fjármála- og áhættustýringarsviði,
- Aldísi Geirdal Sverrisdóttur, lögfræðing á þjónustu- og nýsköpunarsviði,
- Andrés Andreasen, fjármálastjóra Íþrótt- og tómstundasviðs,
- Ámunda V. Brynjólfsson, skrifstofustjóra á umhverfis- og skipulagssviði,
- Gunnar Guðjón Ingvarsson, verkefnisstjóra á innkaupaskrifstofu,
- Halldóru Káradóttur, sviðsstjóra fjármála- og áhættustýringarsviðs,
- Helgu Jónu Benediktsdóttur, lögfræðing á velferðarsviði
- Hrein Ólafsson, fjármálastjóra umhverfis- og skipulagssviðs,
- Huld Ingimarsdóttur, skrifstofustjóra á menningar- og ferðamálasviði,
- Jóhönnu Eirnýju Hilmarsdóttur, skrifstofustjóra innkaupaskrifstofu,
- Karen Maríu Jónsdóttur, forstöðumann Höfuðborgarstofu,
- Kristjónu Gunnarsdóttur, skrifstofustjóra á velferðarsviði,
- Kristján Gunnarsson, fjármálastjóra skóla- og frístundasviðs,
- Óskar Jörgen Sandholt, sviðsstjóra þjónustu- og nýsköpunarsviðs.

8.3 SKAMMSTAFANIR

- IER Innri endurskoðun og ráðgjöf
- FAS Fjármála- og áhættustýringarsvið
- ÍTR Íþrótt- og tómstundasvið
- MOS Mannauðs- og starfsumhverfissvið
- MOF Menningar- og ferðamálasvið
- SFS Skóla- og frístundasvið

- USK Umhverfis- og skipulagssvið
- VEL Velferðarsvið
- PON Þjónustu- og nýsköpunarsvið